

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3879
Datum uitspraak	13 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 maart 2023 heeft de korpschef van politie een aanvraag van [bedrijf] te Rotterdam om [appellant] beveiligingswerkzaamheden te mogen laten verrichten voor dat bedrijf afgewezen. Op 15 september 2022 heeft [bedrijf] toestemming verzocht als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) om [appellant] beveiligingswerkzaamheden te laten verrichten. De korpschef heeft de toestemming onthouden, omdat [appellant] volgens de hem niet beschikt over de betrouwbaarheid die nodig is voor het te verrichten beveiligerswerk.

Volledige tekst

202403300/1/A3.

Datum uitspraak: 13 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 april 2024 in zaak nr. 23/4480 in het geding tussen:

[appellant]

en

de korpschef van politie.

Procesverloop

Bij besluit van 2 maart 2023 heeft de korpschef een aanvraag van [bedrijf] te Rotterdam om [appellant] beveiligingswerkzaamheden te mogen laten verrichten voor dat bedrijf afgewezen.

Bij besluit van 12 juni 2023 heeft de korpschef het door [appellant] daartegen gemaakte

bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 april 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De korpschef heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 30 juli 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. Z.M. Nasir, advocaat in Rotterdam, en de korpschef, vertegenwoordigd door mr. V. Vermeulen, bijgestaan door mr. I. de Hoop, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De voor deze zaak van belang zijnde bepalingen zijn opgenomen in de aangehechte bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 15 september 2022 heeft [bedrijf] toestemming verzocht als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) om [appellant] beveiligingswerkzaamheden te laten verrichten. De korpschef heeft de toestemming onthouden, omdat [appellant] volgens de hem niet beschikt over de betrouwbaarheid die nodig is voor het te verrichten beveiligerswerk.

Bij zijn beoordeling heeft de korpschef paragraaf 3.3 van de Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Beleidsregels) toegepast. De korpschef heeft aan zijn besluit ten grondslag gelegd dat [appellant] zich op [datum] 2020 schuldig heeft gemaakt aan mishandeling. Nadat een voetganger een klap op het dak van de auto van [appellant] had gegeven, is [appellant] uitgestapt en heeft hij de voetganger geduwd waardoor deze op de grond viel. Hiervoor is aan [appellant] op [datum] 2021 een strafbeschikking van € 400,00 aangeboden.

Op 17 november 2020 is [appellant] als verdachte ontboden om zich te melden voor het afleggen van een verklaring over het incident. De korpschef heeft in aanmerking genomen dat [appellant] zich voor dit verhoor heeft afgemeld en daarna een korte tijd niet bereikbaar is geweest. Verder heeft de korpschef in aanmerking genomen dat [appellant] blijkens een mutatierapport van de politie betrokken is geweest bij geweld tegen zijn voormalige partner en haar zus. In bezwaar heeft de korpschef de onthouding van de toestemming gehandhaafd. Op [datum] 2023 is [appellant] veroordeeld door de strafrechter tot een geldboete van € 400,00 voor de mishandeling van de voetganger. Naar aanleiding hiervan heeft de korpschef in het besluit op bezwaar de grondslag veranderd naar de a-grond van de Beleidsregels. De korpschef heeft geen aanleiding gezien om af te wijken van de terugkijktermijn. [appellant] is het niet eens met de besluitvorming.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat de korpschef de beoordelingsmaatstaf mag hanteren dat de betrouwbaarheid van beveiligingsmedewerkers boven iedere twijfel verheven moet zijn. Ook heeft de rechtbank geoordeeld dat de korpschef geen aanleiding had hoeven zien om af te wijken van de terugkijktermijn van vier jaren. De korpschef heeft terecht de toestemming

onthouden, aldus de rechtbank.
Beoordeling van het hoger beroep

Betrouwbaarheid

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het beoordelingskader van de betrouwbaarheid niet in strijd is met de wet. [appellant] voert hiertoe aan dat de beoordelingsmaatstaf 'boven iedere twijfel verheven' een onmenselijke maatstaf is die geen recht doet aan de werkelijkheid en niet voldoet aan de eisen van evenredigheid. Deze maatstaf is bovendien in strijd met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omdat op grond van dit artikel een rechtszoekende het voordeel van de twijfel moet krijgen en niet het nadeel. [appellant] verwijst ter onderbouwing hiervan naar verschillende uitspraken van de Afdeling. De rechtbank had moeten oordelen dat de korpschef de mate van betrouwbaarheid had moeten vaststellen, aldus [appellant].

4.1. De gronden die [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd over de betrouwbaarheid zijn zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan.

[appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 5.1 tot en met 5.3 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Daar voegt de Afdeling nog aan toe dat uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 7, vierde lid, van de Wpbr blijkt dat de korpschef dient te beoordelen of een betrokkene voldoende betrouwbaar is om beveiligingswerkzaamheden te verrichten. Anders dan [appellant] op de zitting van de Afdeling heeft aangevoerd, volgt hieruit niet dat er verschillende gradaties van betrouwbaarheid bestaan en dat de korpschef gehouden is de mate van betrouwbaarheid te beoordelen. Dat volgt ook niet uit de uitspraak van 12 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2929](#). De korpschef kan de vereiste mate van bekwaamheid en betrouwbaarheid per geval laten afhangen van de aard van de te verrichten beveiligingswerkzaamheden en andere omstandigheden, maar heeft in de Beleidsregels daar niet voor gekozen. De korpschef komt beoordelingsruimte toe om het begrip betrouwbaarheid in te vullen aan de hand van Beleidsregels. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 3 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:225](#), mag de korpschef daarbij als beoordelingsmaatstaf hanteren dat de betrouwbaarheid en integriteit van beveiligingsmedewerkers boven iedere twijfel zijn verheven. Over de verwijzing naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 mei 2012, [ECLI:NL:CRVB:2012:BW7168](#), overweegt de Afdeling dat die uitspraak ziet op het recht op toegang tot de rechter voor een rechtszoekende. Dit staat niet in verband met het onthouden van toestemming door de korpschef. Daarom is deze uitspraak bij het beoordelingskader voor de betrouwbaarheid niet relevant. Ook de overige twee uitspraken van de Afdeling leiden niet tot een ander oordeel, omdat deze zien op een ander feitencomplex.

Op de zitting heeft [appellant] verder aangevoerd dat uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Wpbr vergelijkbaar is met de regeling van de verklaring omtrent gedrag (hierna: vog) in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarom zou bij een aanvraag op grond van de Wpbr ook moeten worden gekeken naar het doel en de aard van de betrouwbaarheid in relatie tot de soort functie. De Afdeling is van oordeel dat er ondanks de parallellen ook wezenlijke verschillen bestaan tussen beide regelingen. Bij aanvragen voor een vog wordt onderscheid gemaakt tussen de soorten functies en de aard van de mogelijk tegen te

werpen feiten, wat samenhangt met het brede bereik van deze wettelijke regeling. De Wpbr heeft alleen betrekking op functies in de beveiliging en de particuliere recherche en gaat niet uit van een dergelijke differentiatie.

Het betoog slaagt niet.

Afwijking terugkijktermijn

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de korpschef geen aanleiding had hoeven zien om af te wijken van de terugkijktermijn van vier jaar. Volgens [appellant] heeft de rechtbank zijn toelichting op de omstandigheden van de gebeurtenis van [datum] 2020 niet voldoende meegenomen in de beoordeling. Het was de voetganger die de confrontatie opzocht. De rechtbank heeft miskend dat de kans op recidive nagenoeg nihil is. De korpschef moet bij de beoordeling voor de kans op recidive ook kijken naar de jaren vóór de gebeurtenis van [datum] 2020, waarin [appellant] 16 jaar lang zijn werk als beveiligers naar behoren heeft verricht. De korpschef had bij zijn beoordeling waar het gaat om de kans op recidive niet mogen betrekken dat [appellant] betrokken is geweest bij geweld tegen zijn voormalige partner en haar zus. Bovendien hebben zijn voormalige partner en haar zus tegen Veilig Thuis verklaard dat zij dit ontkennen en hebben aangegeven dat het anders is gegaan. Daarnaast is deze gebeurtenis pas als eerst in het besluit op bezwaar aangevoerd, waardoor het besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen. Ten slotte voert [appellant] aan dat de gebeurtenis van [datum] 2020 langer dan de maximale terugkijktermijn van vier jaar aan hem wordt tegengeworpen, omdat de korpschef van de eenheid Midden-Nederland al direct na die gebeurtenis de eerder aan hem verleende toestemming heeft ingetrokken op grond van de b-grond uit de Beleidsregels. Feitelijk hanteert de korpschef nu een terugkijktermijn van zes in plaats van vier jaren, aldus [appellant].

6. Op grond van paragraaf 3.3, aanhef en onder a2, van de Beleidsregels mag een persoon waarvoor toestemming wordt gevraagd op het moment van aanvraag niet binnen vier jaar voorafgaande aan het moment van toetsing zijn veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een geldboete of een taakstraf is opgelegd. Op grond van de Beleidsregels kan de korpschef een termijn, waarbinnen relevante feiten en omstandigheden worden betrokken, verkorten. Dat kan indien, gelet op de aard van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de geringe kans op recidive en recente persoonlijke ontwikkelingen, toepassing van de standaardtermijn een voor betrokkene onevenredig nadeel zou meebrengen ten opzichte van het daarmee te dienen belang.

6.1. Wat [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd over het verkorten van de terugkijktermijn is zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6.1 tot en met 6.3 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Daar voegt de Afdeling nog het volgende aan toe.

[appellant] heeft in het hogerberoepsschrift en op de zitting aangevoerd dat meer rekening had moeten worden gehouden met de feiten en omstandigheden waaronder de mishandeling plaatsvond. De Afdeling merkt hierover op dat de feiten en omstandigheden van het incident van [datum] 2020 door de strafrechter zijn beoordeeld. [appellant] is door de strafrechter veroordeeld voor mishandeling. Deze veroordeling is in rechte komen vast te staan. De korpschef mocht zijn beoordeling baseren op de door de strafrechter vastgestelde feiten en omstandigheden.

Over de stelling van [appellant] dat de korpschef pas in het besluit op bezwaar het vermeende partnergeweld heeft betrokken zonder hem daarover te horen, wordt overwogen dat het een bestuursorgaan is toegestaan om bij de heroverweging in bezwaar nieuwe feiten en omstandigheden te betrekken. De korpschef heeft toegelicht pas na de hoorzitting van het incident op de hoogte te zijn geraakt. De vermeende betrokkenheid van [appellant] bij geweld tegen zijn voormalige partner en haar zus heeft de korpschef daarom niet ten grondslag gelegd aan de weigering om toestemming te verlenen. De korpschef heeft dit incident slechts betrokken bij de beoordeling van de kans op recidive. Het incident is dan ook niet van aanmerkelijk belang voor het op het bezwaar genomen besluit. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het besluit op bezwaar onzorgvuldig tot stand is gekomen.

De Afdeling volgt [appellant] verder niet in het betoog dat het incident ten onrechte langer dan vier jaren aan [appellant] wordt tegengeworpen. De korpschef heeft op de zitting toegelicht dat volgens de Beleidsregels de terugkijktermijn aanvangt vanaf het moment van de strafbeschikking. Gerekend vanaf dat moment was de terugkijktermijn nog niet verstreken. Het is een gegeven dat er enige tijd zit tussen de datum van het tegengeworpen feit en de veroordeling of de strafbeschikking.

De invulling die in de Beleidsregels wordt gegeven aan de terugkijktermijn is niet onredelijk of rechtens onjuist. Dat de korpschef van de eenheid Midden-Nederland een eerder verleende toestemming al op een eerdere datum heeft ingetrokken, doet hier niet aan af. Er is immers sprake van twee verschillende besluiten. In deze procedure gaat het om het onthouden van toestemming. Zoals hiervoor is overwogen, heeft de korpschef een terugkijktermijn van vier jaar gehanteerd.

Het betoog slaagt niet.

Specialiteitsbeginsel

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de beoordeling van de betrouwbaarheid betrekking heeft op de persoon van de belanghebbende en dat alle gedragingen en incidenten betreffende die persoon mogen worden meegenomen.

8. De gronden die [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd over het specialiteitsbeginsel zijn zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 7 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Daar voegt de Afdeling nog aan toe dat de door [appellant] aangevoerde uitspraak ziet op de betrouwbaarheid van een exploitant bij een vergunningverlening, waarbij een ander beoordelingskader geldt. Daarom is deze uitspraak bij het beoordelingskader voor de betrouwbaarheid om beveiligingswerkzaamheden te verrichten niet relevant.

Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid

9. [appellant] voert aan dat de rechtbank ten onrechte een belangenafweging achterwege heeft gelaten.

10. De gronden die [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd over evenredigheid zijn zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de

gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 8 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

11. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

12. De korpschef hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Schipper-Spanninga, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Schipper-Spanninga
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Soffner
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2025

818-1166

BIJLAGE

Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Artikel 7

1 [...]

2 Een beveiligingsorganisatie of recherchebureau als bedoeld in het eerste lid stelt geen personen te werk die belast zullen worden met werkzaamheden, anders dan bedoeld in het eerste lid, dan nadat voor hen toestemming is verkregen van de korpschef. Indien de beveiligingsorganisatie of het recherchebureau dan wel een onderdeel daarvan is gevestigd op een luchtvaartterrein, wordt de toestemming, bedoeld in de eerste volzin, verleend door de commandant van de Koninklijke marechaussee.

3 [...]

4 De toestemming, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, wordt onthouden indien de desbetreffende persoon niet beschikt over de bekwaamheid en betrouwbaarheid die nodig zijn voor het te verrichten werk. Indien de desbetreffende persoon een ambtenaar is als bedoeld in artikel 5, derde lid, wordt de toestemming slechts onthouden indien deze persoon niet beschikt over de benodigde bekwaamheid. Voor de tewerkstelling van de overige opsporingsambtenaren wordt de toestemming slechts verleend na het overleggen van de ontheffing, bedoeld in artikel 5, vierde lid, en indien de desbetreffende persoon beschikt over de benodigde bekwaamheid.

5 De toestemming, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid kan worden ingetrokken indien zich omstandigheden voordoen of feiten bekend worden op grond waarvan de toestemming niet zou zijn verleend, indien zij zich hadden voorgedaan of bekend waren geweest op het tijdstip waarop de toestemming werd verleend.

Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019

3.3. Betrouwbaarheid personeel en leidinggevenden

De toestemming aan een beveiligingsorganisatie of recherchebureau om personen te werk stellen, zoals bedoeld in artikel 7, eerste, tweede en derde lid, van de wet wordt onthouden indien bij het onderzoek naar de betrouwbaarheid blijkt van:

- a. veroordelingen en andere rechterlijke uitspraken;
- b. andere omtrent de aanvrager bekende feiten.

Ad a. (veroordelingen en andere rechterlijke uitspraken)

De persoon waarvoor toestemming wordt gevraagd mag op het moment van de aanvraag niet:

- 1) binnen acht jaar voorafgaande aan het moment van toetsing zijn veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd of,
- 2) binnen vier jaar voorafgaande aan het moment van toetsing zijn veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een geldboete of een taakstraf is opgelegd

Verlenging terugkijktermijn

Wanneer de aanvrager gedurende de voor zijn aanvraag relevante terugkijktermijn enige tijd een vrijheidsstraf heeft ondergaan wordt de van toepassing zijnde terugkijktermijn (telkens) vermeerderd met de feitelijke duur van de vrijheidsbeneming. Dit totdat de termijn bestaat uit in totaal vier dan wel acht jaren, waarin geen sprake is geweest van een vrijheidsbenemende straf. De betrokkene heeft immers gedurende de duur van de vrijheidsbenemende straf niet kunnen laten zien dat hij geen (relevante) strafbare feiten meer zal plegen.

Transacties en strafbeschikkingen

Een transactie met het Openbaar Ministerie en een strafbeschikking, opgelegd door het Openbaar Ministerie of door een opsporingsambtenaar, worden gelijk gesteld met een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak.

Hoger beroep

Om te bepalen of een relevant justitieel gegeven binnen de terugkijktermijn valt wordt als uitgangspunt

genomen de datum van rechterlijke uitspraak in eerste aanleg.

Buitenlandse veroordelingen

Een veroordeling in het buitenland, wegens overtreding van een aldaar geldende strafbepaling, wordt gelijk gesteld met een veroordeling in Nederland voor zover het feit ook in Nederland strafbaar is gesteld.

Afwijking termijnen

De korpschef, de Commandant van de Koninklijke Marechaussee, of de Minister van Justitie en Veiligheid, in het geval van een leidinggevende of een organisatie of recherchebureau zonder vestiging in Nederland, kan van de hiervoor onder 1 en 2 bepaalde termijnen afwijken indien, gelet op de aard van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de geringe kans op recidive en recente persoonlijke ontwikkelingen, toepassing daarvan een voor betrokkene onevenredig nadeel zou meebrengen ten opzichte van het daarmee te dienen belang.

Andere rechterlijke uitspraken dan veroordelingen

Met betrekking tot rechterlijke uitspraken die niet tot een veroordeling hebben geleid, kan gedacht worden aan zaken waarbij het tot een vrijspraak is gekomen wegens het ontbreken van wettig en overtuigend bewijs.

Die situatie zal in het algemeen minder snel aanknopingspunten bieden om een toestemming te weigeren. Een vrijspraak wil echter niet zonder meer zeggen dat de verdachte het feit niet heeft gepleegd, maar dat de rechter niet voldoende bewezen acht dat de verdachte het feit gepleegd heeft. De korpschef kan in bepaalde gevallen ook na een vrijspraak nog altijd redenen hebben om de persoon waarvoor toestemming wordt gevraagd niet betrouwbaar te achten. In het algemeen is het wel zo dat een vrijspraak extra zware eisen zal stellen aan de motivering van de weigering van de toestemming.

Ad b. (andere omtrent de aanvrager bekende feiten)

De toestemming kan ook worden geweigerd wanneer op grond van andere omtrent betrokkene bekende en relevante feiten kan worden aangenomen dat deze onvoldoende betrouwbaar is om voor een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau werkzaamheden te verrichten dan wel onvoldoende betrouwbaar is om de belangen van de veiligheidszorg of de goede naam van de bedrijfstak niet te schaden. Dit zal met name -maar niet uitsluitend- het geval zijn wanneer betrokkene er blijk van heeft gegeven rechtsregels naast zich neer te leggen waarvan de overtreding kan worden beschouwd als een tamelijk ernstige aantasting van de rechtsorde.

Sepots, processen-verbaal en mutaties

Zo kunnen (tegen betrokkene) opgemaakte processen-verbaal of (dag/mutatie)rapporten ertoe leiden dat betrokkene onvoldoende betrouwbaar of geschikt wordt geacht om voor een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau te werken. Uiteraard is daarbij van belang dat tegen betrokkene nog altijd een serieuze verdenking (of bedenking) bestaat.

Ook sepots kunnen een rol spelen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid. Hierbij dient de aard van het sepot in ogenschouw te worden genomen. Een technisch sepot, bijvoorbeeld wegens onvoldoende bewijs, zal bij de beoordeling naar de betrouwbaarheid een minder grote rol spelen dan een sepotbeslissing die op beleidsmatige gronden is genomen. In het geval dat een sepot wordt meegenomen in de beoordeling, wordt voor wat betreft de terugkijktermijn als uitgangspunt genomen de datum waarop het Openbaar Ministerie de beslissing heeft genomen de zaak te seponeren.